

Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali
Eunomia VIII n.s. (2019), n. 1, 123-154
e-ISSN 2280-8949
DOI 10.1285/i22808949a8n1p123
<http://siba-esu.unisalento.it>, © 2019 Università del Salento

GIUSEPPE GIOFFREDI

*Il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite
e la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia*

Abstract: *The Human Rights Council is a subsidiary body of the General Assembly of the United Nations, in charge of promoting worldwide the respect and protection of the rights of every man without any discrimination. It scrutinizes human rights violations, specifically those flagrant and systematic in character. The Council holds meetings throughout the year in order to face and discuss fundamental topics related to human rights protection, mainly with regard to some specific contexts. In 2018 Italy, which had already been member of the Council twice, has been reelected and will be a member until 2021. At the time of its candidacy, Italy presented a document of commitments - entitled "2019-2021, Italy for the Human Rights Council Human rights for peace" - in which a series of priority themes were listed. Among them, a focus on "children's rights" was included. Starting from this circumstance, the aim of this paper is to scrutinize the recent action of the Human Rights Council dealing with children's rights.*

Keywords: United Nations; Human Rights Council; International Mechanisms for Human Rights Protection; Children's Rights; Vulnerable Persons; Italy and Human Rights.

1. Introduzione

Il Consiglio dei diritti umani è un organo sussidiario dell'Assemblea generale dell'ONU ed è stato istituito dalla stessa Assemblea con risoluzione 60/251 (A/RES/60/251, *Human Rights Council*), approvata il 15 marzo 2006 con 170 voti a favore, 4 contrari e 3 astensioni.¹ Il Consiglio è un organo composto da 47 stati membri delle Nazioni Unite, eletti direttamente e individualmente, con voto segreto, dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea generale secondo il criterio dell'equa ripartizione geografica.² Esso è competente a promuovere a livello generale il rispetto e la difesa dei diritti di

¹ I voti contrari sono stati di: Stati Uniti d'America, Israele, Isole Marshall, Palau; le astensioni di: Bielorussia, Iran, Venezuela. Ricordiamo che la posizione negativa degli Stati Uniti è derivata dalla costante sollecitazione degli USA di creare un organo a composizione ristretta e privo di poteri d'indagine generale. Il nuovo organismo è stato considerato ancora troppo burocratico, con un numero elevato di membri e non selettivo proprio in tema di diritti umani: è nota la famosa affermazione dell'ambasciatore americano John Bolton, secondo cui ciò che si auspicava era una farfalla e non mettere un rossetto a un bruco e chiamarlo un successo.

² Il criterio dell'equa distribuzione geografica è realizzato attribuendo 13 seggi agli stati africani, il medesimo numero a quelli asiatici, 8 agli stati latino-americani, 6 a quelli dell'Europa orientale e 7 agli stati dell'Europa occidentale ed altri stati (par. 7, ris. 60/251).

ogni uomo senza alcuna distinzione e ad esaminare le violazioni, in maniera specifica quelle che rivestono carattere flagrante e sistematico, di tali diritti.

Il Consiglio, con sede a Ginevra, si riunisce regolarmente durante tutto l'anno, tenendo almeno 3 sessioni annuali e potendo convocare sessioni straordinarie quando sia necessario. Al 10 giugno 2019 il Consiglio si è riunito in 40 sessioni ordinarie (l'ultima si è tenuta dal 25 febbraio al 22 marzo 2019)³ e 28 sessioni speciali (l'ultima si è tenuta il 18 maggio 2018). Questo nuovo organo delle Nazioni Unite ha sostituito la Commissione dei diritti umani, che ha concluso i suoi lavori in data 16 giugno 2006.⁴

2. La Commissione per i diritti umani e le proposte di riforma

Appartenente alle cosiddette commissioni tecniche o funzionali del Consiglio economico e sociale, la Commissione dei diritti umani ha operato fin dal 1946, anno in cui è stata costituita in via provvisoria con risoluzione dello stesso Consiglio n. 5 del 16 febbraio. La composizione iniziale era di 9 membri designati a titolo individuale (parr. 6 e 7). In seguito, la Commissione fu istituita in via definitiva con la risoluzione n. 9 del 21 giugno 1946, che la trasformava in un organo composto da stati, elevando il numero dei membri a 18 componenti, scelti dal Consiglio economico e sociale (par. 2, lett. a). Il suo organico fu poi aumentato in più occasioni fino ad arrivare a 53 stati membri.

Il mandato della Commissione consisteva, inizialmente, nell'elaborazione di documenti sui diritti umani, non avendo essa competenza in materia di accertamento delle violazioni di tali diritti.⁵ In seguito, però, date le numerose lettere di denunce di violazioni che, nonostante la sua formale carenza di potere, arrivavano alla Commissione, il Consiglio economico e sociale (risoluzione n. 102 del 4 marzo 1966), la invitava ad esaminare le violazioni dei diritti dell'uomo che le venissero portate a

³ La 41ª sessione si terrà dal 24 giugno al 12 luglio 2019.

⁴ L'ultima sessione della Commissione, la 62ª, si è tenuta il 27 marzo 2006.

⁵ Nel contesto di tale attività "normativa", la Commissione ha predisposto, fra l'altro, la bozza della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 (UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY, *Universal Declaration of Human Rights*, UN doc. 217 [III], New York, December 10, 1948). In argomento v. U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, Cacucci, 2ª ed., 2015.

conoscenza, soprattutto quelle relative a pratiche di discriminazione razziale. Seguirono, quindi, due ulteriori risoluzioni dell'ECOSOC, la n. 1235 del 6 giugno 1967 e la n. 1503 del 27 maggio 1970, le quali prevedevano le procedure da adottare per l'esame di comunicazioni su violazioni dei diritti umani. A tali due procedure istituite dalle risoluzioni 1235 (procedura "pubblica") e 1503 (procedura "confidenziale") sono state nel tempo affiancate le cosiddette "procedure speciali", ossia un insieme variegato di meccanismi di controllo del rispetto dei diritti umani – Working Groups, Special Rapporteurs, Independent Experts, Special Representatives – relativi a casi specifici di violazioni ("*country mandate*" e "*thematic mandate*").

La Commissione ha dunque svolto due funzioni essenziali nel campo dei diritti umani: da un lato, quella "normativa" (riguardante la redazione dei testi che costituivano la base di successive dichiarazioni e convenzioni); dall'altro, quella "di controllo" (sul rispetto dei diritti dell'uomo da parte degli stati membri).⁶ Essa è andata incontro a molteplici critiche soprattutto in relazione alla sua composizione e alla conseguente politicizzazione del suo operato e dei suoi interventi. Da tempo, perciò, si prospettava una riforma dell'organo che riguardasse sia la sua struttura, sia il suo funzionamento.⁷ Il primo studio che affronta in maniera organica il tema concernente la riforma della Commissione è del 2003 ed è stato realizzato dalla Svizzera, che ha elaborato un documento,⁸ discusso poi nel 2004 durante la 60^a sessione plenaria della Commissione.

Nel medesimo periodo, le proposte di riforma della Commissione si sono moltiplicate. In particolare, possiamo ricordare il rapporto *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (dicembre 2004) del Secretary-General's High Level Panel on

⁶ Principale organo sussidiario della Commissione era la Sottocommissione, istituita fin dal 1947 e formata da 12 membri (aumentati poi fino a 26). Composta da esperti scelti a titolo individuale, la Sottocommissione si è occupata di elaborare ricerche, studi e progetti di testi destinati alla Commissione. Il titolo originario ne limitava l'operato alla prevenzione della discriminazione ed alla protezione delle minoranze, ma nel 1999 il suo nome è stato cambiato in Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani, dato che le sue competenze erano ormai concentrate da molti anni nel settore dei diritti umani in generale.

⁷ Cfr. C. CALLEJON, *La réforme de la Commission de droits de l'homme*, Parigi, Pedone, 2008.

⁸ Cfr. W. KALIN - C. JIMENEZ, *Reform of the UN Commission on Human Rights*, Bern/Geneva, Institute of Public Law, University of Bern, 30 August 2003.

Threats, Challenges and Chance⁹ e il rapporto *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (marzo 2005) del segretario generale delle Nazioni Unite, nel cui all. 1 è delineata la possibile riforma della Commissione.¹⁰ Soprattutto il rapporto del segretario generale ha successivamente costituito la base di ulteriori documenti, in particolare della nota esplicativa dello stesso segretario del 25 maggio 2005¹¹ e del documento provvisorio (*Revised Draft Outcome of the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 Submitted by the President of the General Assembly*) del 10 agosto 2005, presentato dal presidente dell'Assemblea generale e concernente la riforma delle Nazioni Unite.¹²

Tale ultimo documento, nel quale molte delle soluzioni proposte dal segretario generale erano state riprese, ha rappresentato la base dei dibattiti e delle discussioni in tema di riforma dell'ONU in vista del vertice di New York dei capi di stato e di governo del settembre 2005. Ma, con riferimento alla Commissione, le proposte originarie del segretario generale erano state ampiamente limate e nel documento non erano definiti molti elementi essenziali del nuovo organo.¹³ Inoltre, l'esito negativo dei negoziati svoltisi durante il vertice del 2005 sugli altri aspetti della riforma del sistema delle Nazioni Unite, hanno ulteriormente limitato la portata delle decisioni prese relativamente alla Commissione dei diritti umani, sicché il summit non ha raggiunto alcuna decisione concreta se non l'invito (par. 160 del *2005 World Summit Outcome*, documento finale del vertice),¹⁴ rivolto al presidente dell'Assemblea generale «di

⁹ Cfr. UN doc. A/59/565 (2 dicembre 2004).

¹⁰ Cfr. UN doc. A/59/2005 (24 marzo 2005). Tanto la proposta del segretario generale quanto quella dell'High Level Panel miravano ad un rinnovo radicale della Commissione dei diritti umani ed alla sua trasformazione in un Consiglio, ma differivano soprattutto sulla questione della *membership*. Mentre K. Annan preferiva un Consiglio ristretto ed i cui membri avessero un livello elevato di adeguamento agli standard dei diritti umani, il Gruppo di esperti prediligeva una partecipazione universale di tutti gli stati membri delle Nazioni Unite.

¹¹ Cfr. UN doc. A/59/2005/Add.1 (23 maggio 2005).

¹² Cfr. UN doc. A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2 (10 agosto 2005).

¹³ Nel documento (A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2) era indicato che il nuovo Consiglio avrebbe avuto il ruolo di organo sussidiario dell'Assemblea generale (par. 139) e sarebbe stato composto da 30 a 50 membri eletti, per un periodo di tre anni, direttamente dall'Assemblea con una maggioranza dei 2/3, secondo il principio dell'equa ripartizione geografica e tenendo conto del contributo degli stati membri alla promozione e alla difesa dei diritti umani (par. 140, lett. b).

¹⁴ Cfr. UN doc. A/RES/60/1 (16 settembre 2005).

condurre negoziati aperti, trasparenti e senza alcuna esclusione, che si concludano appena possibile durante la 60^a sessione, allo scopo di stabilire il mandato, le modalità, le funzioni, la dimensione, la composizione e il metodo di lavoro del Consiglio».¹⁵ Il fallimento del vertice ha dunque fatto ricadere sull'Assemblea generale anche le decisioni di principio che esso avrebbe dovuto assumere. Le difficoltà, tuttavia, sono state inaspettatamente e velocemente superate con l'adozione della risoluzione 60/251 istitutiva del Consiglio dei diritti umani.

3. Il Consiglio dei diritti umani

Come già accennato, la posizione negativa più rilevante in occasione dell'approvazione della risoluzione 60/251 da parte dell'Assemblea generale è stata quella degli Stati Uniti d'America,¹⁶ che avevano sollecitato la creazione di un organo a composizione ristretta (da 25 a 30 membri) e privo di poteri di indagine generale. Gli Stati Uniti, inoltre, avevano chiesto che l'elezione dei membri del Consiglio dei diritti umani dovesse avvenire a maggioranza qualificata dell'Assemblea generale (2/3 degli stati presenti e votanti). La risoluzione, invece, ha previsto (par. 7) che i membri del nuovo organo siano 47 (6 in meno di quelli della Commissione dei diritti umani) e siano eletti ciascuno separatamente dalla maggioranza assoluta (ossia la metà più 1) degli stati membri dell'Assemblea generale. Le modalità di nomina sono, dunque, differenti rispetto a quelle della Commissione, i cui membri, una volta conclusa la trattativa sulla sua composizione, venivano nominati collettivamente per acclamazione.¹⁷

Comunque, una delle novità più rilevanti consiste nel fatto che il Consiglio (par. 1 della risoluzione) è un organo “sussidiario” dell'Assemblea generale – e non del Consiglio economico e sociale – realizzandosi così una condizione indispensabile per

¹⁵ Cfr. *ibid.*

¹⁶ Per approfondimenti sulla posizione americana in tema di diritti umani v. A. DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, in L. LIPPOLIS, a cura di, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il duemila*, Napoli, ESI, 2001, p. 23 ss.

¹⁷ Come per la Commissione, il mandato dei membri del Consiglio è di durata triennale; tuttavia, per ciò che riguarda la rieleggibilità, se precedentemente non vi era alcun limite, il mandato dei membri del Consiglio non può essere rinnovato per più di una volta, portando dunque il periodo continuativo massimo di carica a 6 anni.

rafforzare l'azione di protezione dei diritti umani in ambito ONU. Altra novità rilevante è che il Consiglio si riunisce non meno di 3 volte all'anno in sessione ordinaria, per un tempo di almeno 10 settimane (viene fatto un notevole passo avanti rispetto all'unica sessione annuale della Commissione), e può tenere sessioni speciali ogni volta che si presenti la necessità, se ci sia la richiesta di un membro del Consiglio e l'appoggio di almeno un terzo fra gli altri membri (par. 10).¹⁸

I meccanismi di «*special procedures, expert advice and a complaint procedure*» (par. 6), che costituivano i principali punti di forza del sistema precedente,¹⁹ sono stati mantenuti nel nuovo sistema. È prevista, però, l'introduzione di una nuova procedura, denominata *Universal Periodic Review* (UPR), con lo scopo di effettuare un esame periodico e universale della situazione relativa ai diritti umani nei vari stati:²⁰ tale procedura è improntata alla cooperazione e al dialogo con lo stato interessato, di cui deve essere assicurato il pieno coinvolgimento, e deve evitare di sovrapporsi ai meccanismi convenzionali delle Nazioni Unite (par. 5, lett e).²¹

¹⁸ Per approfondimenti cfr. M. BOVA, *Il Consiglio dei diritti umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici ed istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2011; K. BOYLE, *The United Nations Human Rights Council: Politics, Power and Human Rights*, in «Northern Ireland Legal Quarterly», 2009, p. 121 ss.; R. FREEDMAN, R., *The UN Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, Londra-New York, Routledge, 2013; P. SCANELLA - P. SPLINTER, *The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled*, in «Human Rights Law Review», 7, 2007, p. 41 ss.; H. UPTON, *The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges*, in «Human Rights Law Review», 7, 2007, p. 29 ss.

¹⁹ Come sopra accennato, le procedure speciali sono dei particolari meccanismi di monitoraggio e promozione dei diritti umani, stabiliti dalla Commissione e assunti dal Consiglio, istituiti al fine di affrontare specifiche situazioni nazionali o tematiche in tutte le parti del mondo.

²⁰ Sull'*Universal Periodic Review* v. H. CHARLESWORTH - E LARKING, eds., *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism*, Cambridge University Press, 2015; C. TOMUSCHAT, *Universal Periodic Review: A New System of International Law with Specific Ground Rules?*, in U. FASTENRATH, ed., *From Bilateralism to Community Interest: Essay in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford, 2011, p. 609 ss.; J. VENGOCHEA-BARRIOS, *The Universal Periodic Review: A New Hope for International Human Rights Law or a Reformulation of Errors of the Past?*, in «Revista Colombiana de Derecho Internacional», 2008, p. 101 ss.

²¹ Il processo di revisione periodica si svolge in due fasi: la prima, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro a composizione aperta (UPR Working Group) dove hanno diritto di parola soltanto gli stati, con sedute dedicate ai singoli paesi esaminati della durata di tre ore e mezzo; la seconda, a livello di sessione plenaria del Consiglio, dove possono intervenire anche le organizzazioni non governative (ONG). L'Italia ha effettuato due cicli di revisione periodica universale, rispettivamente nel 2010 e nel 2014, ed ha trasmesso su base volontaria il rapporto di medio termine nel novembre 2017. Il prossimo esame per l'Italia è previsto per novembre 2019.

I compiti specifici del Consiglio sono elencati nelle lett. *a-j* del par. 5 della risoluzione 60/251;²² nello svolgimento dei suoi compiti il Consiglio si avvale dell'operato del Comitato consultivo (Advisory Committee), che ha sostituito la Sottocommissione per la promozione e protezione dei diritti umani quale organo sussidiario del Consiglio.²³

Dopo circa un anno di intensi negoziati, il 18 giugno 2007, i membri del Consiglio hanno raggiunto un accordo su un progetto di riforma organico, denominato *Institution-Building*, che è stato approvato con la risoluzione 5/1 nel corso della 5ª sessione ordinaria.²⁴ Tale risoluzione ha delineato il *framework* istituzionale e operativo attraverso cui il Consiglio può esercitare le sue funzioni. L'allegato alla risoluzione, *United Nations Human Rights Council: Institution-Building*, è diviso in 7 sezioni (oltre a 2 appendici sui *thematic or country-mandates*).²⁵

Il primo Consiglio è stato eletto il 9 maggio 2006 e sono stati nominati i 47 stati membri.²⁶ Per quanto riguarda l'Italia, essa ha deciso di offrire il proprio contributo al funzionamento di questo nuovo organo presentando la propria candidatura al Consiglio per il triennio 2007-2010. Il nostro paese è stato dunque eletto la prima volta il 17 maggio 2007 (con 114 voti al 1° turno e 101 al 2°) e tale primo mandato è scaduto il 18

²² Tale articolo prevede che il nuovo organo debba: *promote human rights education and learning ...* (lett. *a*); *serve as a forum for dialogue on thematic issues on all human rights* (lett. *b*); *make recommendations to the General Assembly ...* (lett. *c*); *promote the full implementation of human rights obligations undertaken by States ...* (lett. *d*); *undertake a universal periodic review ...* (lett. *e*); *contribute ... towards the prevention of human rights violations and respond promptly to human rights emergencies* (lett. *f*); *assume the role and responsibilities of the Commission on Human Rights relating to the work of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights ...* (lett. *g*); *work in close cooperation ... with Governments, regional organizations, national human rights institutions and civil society* (lett. *h*); *make recommendations with regard to the promotion and protection of human rights* (lett. *i*); *submit an annual report to the General Assembly* (lett. *j*).

²³ Esso è composto da 18 esperti indipendenti eletti dal Consiglio stesso in base ad un'equa rappresentanza sia geografica che di genere; la sua funzione è principalmente quella di elaborare studi e ricerche su specifiche tematiche proposte dallo stesso Consiglio.

²⁴ Cfr. A/HRC/RES/5/1, *Institution-building of the United Nations Human Rights Council*.

²⁵ I temi trattati in tali sezioni sono i seguenti: *Universal Periodic Review Mechanism* (sez. I); *Special Procedures* (sez. II); *Advisory Committee* (sez. III); *Complaint Procedure* (sez. IV); *Programme of Work* (sez. V); *Methods of Work* (sez. VI); *Rules of Procedure* (sez. VII).

²⁶ Rileva in negativo la presenza di paesi nei quali spesso i diritti umani sono violati palesemente, come ad esempio, Cina, Cuba, Pakistan. Per approfondimenti su tale aspetto v. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 3° ed., 2013, p. 149 ss.

giugno 2010; il secondo mandato ha riguardato, invece, il triennio 2011-2014. Da ultimo l'Italia ha presentato la propria candidatura per il periodo 2019-2021 ed è stata eletta il 12 ottobre 2018, con 180 voti a favore (su 189), riportando così il numero di voti più alto all'interno del proprio gruppo regionale. Per quanto riguarda la composizione attuale del Consiglio, essa è il frutto anche dell'ultima elezione avvenuta appunto nel 2018, quando l'Assemblea generale ha rinnovato 18 dei 47 seggi che lo compongono.²⁷

4. *Le sessioni ordinarie del Consiglio e le risoluzioni in tema di diritti dell'infanzia*

4.1. *Premessa*

Dal momento della sua istituzione il Consiglio – come già accennato – si è riunito in sessione ordinaria per 40 volte e in sessione speciale per 28 volte, allo scopo di affrontare e discutere temi fondamentali concernenti la salvaguardia e la tutela dei diritti umani. In tali sessioni il Consiglio ha affrontato numerose problematiche concernenti tali diritti, adottando un numero elevato di documenti (fra risoluzioni, decisioni e *President's Statements*), occupandosi fra l'altro di terrorismo, discriminazione per motivi di religione, diritto al cibo, crisi economica e finanziaria, diritti dei disabili, detenzioni arbitrarie, cambiamenti climatici, diritti del fanciullo.²⁸

Proprio con riferimento a quest'ultimo tema, ci occuperemo di analizzare le risoluzioni emanate in materia dal Consiglio, in quanto a partire dalla sua istituzione

²⁷ Il Consiglio è attualmente costituito dai seguenti stati: per l'Africa, Angola (con scadenza del mandato nel 2020), Burkina Faso (2021), Camerun (2021), Egitto (2019), Eritrea (2021), Nigeria (2020), Repubblica Democratica del Congo (2020), Ruanda (2019), Senegal (2020), Somalia (2021), Sud Africa (2019), Togo (2021), Tunisia (2019); per l'Asia, Afghanistan (2020), Arabia Saudita (2019), Bahrein (2021), Bangladesh (2021), Cina (2019), Fiji (2021), Filippine (2021), Giappone (2019), India (2021), Iraq (2019), Nepal (2020), Pakistan (2020), Qatar (2020); per l'Europa occidentale e altri stati, Australia (2020), Austria (2021), Danimarca (2021), Islanda (2019), Italia (2021), Regno Unito (2019), Spagna (2020); per l'Europa orientale, Bulgaria (2021), Croazia (2019), Repubblica ceca (2021), Slovacchia (2020), Ucraina (2020), Ungheria (2019); per l'America Latina, Argentina (2021), Bahamas (2021), Brasile (2019), Cile (2020), Cuba (2019), Messico (2020), Perù (2020), Uruguay (2021). L'Islanda è stata eletta il 13 luglio 2018 e rimarrà in carica fino al 31 dicembre 2019 per coprire il seggio lasciato vacante dagli Stati Uniti in seguito alla decisione di non essere più membro del Consiglio.

²⁸ Per approfondimenti su tali ulteriori tematiche ci permettiamo di rinviare alle nostre rassegne sulla attività del Consiglio apparse su «La Comunità internazionale» (3, 2011, pp. 113-134; 1, 2014, pp. 495-514; 1, 2018, pp. 117-138).

molteplici sono state le occasioni in cui tale organo ha adottato delle decisioni concernenti la promozione e la tutela dei diritti fondamentali dell'infanzia sanciti dalla Convenzione di New York del 1989 e dai suoi Protocolli opzionali.²⁹ I diritti umani delle persone appartenenti alle categorie più vulnerabili, quali i fanciulli (la tutela dei cui diritti è il frutto di quel processo evolutivo nell'ambito dello sviluppo dei diritti umani che è noto come processo di "specificazione"), hanno sempre costituito temi di rilevante interesse per il Consiglio dei diritti umani. E, più in generale, tali diritti sono stati – e lo sono tuttora – oggetto di studio e di attenzione costanti da parte di ogni organo delle Nazioni Unite competente in materia. La crescente attenzione nei confronti di tale tema è dovuta alla diffusione su vasta scala delle violazioni dei diritti di tali soggetti deboli. Non a caso, l'Italia, proprio in occasione della candidatura (marzo 2018) al Consiglio dei diritti umani ha presentato in un documento di impegni – dal titolo "*2019-2021. Italy for the Human Rights Council. Human Rights for Peace*" – le linee di azione che avrebbero caratterizzato il proprio mandato, ossia una serie di temi prioritari su cui sarebbe stata focalizzata la sua attività, fra cui rilevano – appunto – "i diritti dei bambini".³⁰

4.2. Le prime risoluzioni

Durante le prime sessioni ordinarie il Consiglio si è occupato raramente di diritti dell'infanzia. In particolare, la prima risoluzione in materia risale alla 7^a sessione

²⁹ Sulla Convenzione v., tra gli altri, AA.VV., *Promozione, protezione ed attuazione dei diritti dei minori*, Torino, Giappichelli, 2° ed., 2004; T. BUCK, *International Child Law*, New York, Routledge, 2014; M.C. MAFFEI, *La tutela internazionale dei diritti del bambino*, in L. PINESCHI, a cura di, *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 232 ss.; L. PANELLA, *La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e il suo mancato riconoscimento nell'ordinamento francese*, in «Diritti dell'uomo», 3, 1993, p. 21 ss.; C. PRICE, *Monitoring the United Nations Convention on the Rights of the Child: the Challenge of Information Management*, in «Human Rights Quarterly», 1996, p. 439 ss.; W.A. SCHABAS, *Reservations to the Convention on the Rights of the Child*, in «Human Rights Quarterly», 1996, p. 472 ss.; E. SCISO, *Sul sistema di garanzia nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del minore*, in AA.VV., *Atti del Convegno "La Convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano"*, Roma, 23 novembre 1994.

³⁰ Per il testo di tale "documento di impegni" v. https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/04/brochure_human_rights_v12_page_affiancate.pdf (ultima consultazione 10 giugno 2019).

ordinaria, *Rights of the child*, adottata il 28 marzo 2008 (UN doc. A/HRC/RES/7/29), nella quale il Consiglio sollecita gli stati ad una più efficace implementazione della Convenzione del 1989 nonché degli altri strumenti internazionali rilevanti in materia (ad esempio la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità).

È, invece, dal 2009 (in concomitanza, dunque, con il ventennale della Convenzione) che il Consiglio inizia a occuparsi più frequentemente del tema della tutela dei diritti del fanciullo, adottando – nel corso di un anno – ben sette risoluzioni: 10/2, 10/8 e 10/14 della 10^a sessione ordinaria; 11/1, 11/3 e 11/7 della 11^a sessione ordinaria; 12/6 della 12^a sessione ordinaria.

Già nella 10^a sessione ordinaria, dunque, il Consiglio adotta tre risoluzioni relative ai minori. La prima, la risoluzione 10/2 (UN doc. A/HRC/RES/10/2, *Human Rights in the Administration of Justice, in Particular Juvenile Justice*) adottata il 25 marzo 2009, concerne il rispetto dei diritti umani nell'amministrazione della giustizia, in particolare quella minorile. Il Consiglio dei diritti umani, ribadendo che un sistema giudiziario indipendente ed imparziale è un prerequisito essenziale per la protezione dei diritti umani e per garantire che non vi siano discriminazioni nella gestione della giustizia, afferma che è necessaria una vigilanza particolare per quanto riguarda la situazione specifica di bambini, adolescenti e donne nell'amministrazione della giustizia, in particolare quando siano privati della loro libertà.

Nella seconda, la risoluzione 10/8 (UN doc. A/HRC/RES/10/8, *Draft United Nations Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative Care for Children*) adottata il 26 marzo 2009, il Consiglio sollecita gli stati a effettuare progressi con riferimento al progetto delle Nazioni Unite concernente le *Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative Care for Children* e decide di continuare ad occuparsi del tema nel corso della sua 11^a sessione ordinaria.³¹

La terza, la risoluzione 10/14 (UN doc. A/HRC/RES/10/14, *Implementation of the Convention on the Rights of the Child and the Optional Protocols thereto*) adottata il 26 marzo 2009, concerne l'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei

³¹ Il seguito di questa decisione può leggersi nella risoluzione 11/7 del 17 giugno 2009.

relativi Protocolli opzionali. Il Consiglio fa appello agli stati che non sono ancora parti della Convenzione e dei Protocolli facoltativi affinché vi aderiscano con priorità (par. 1) e, per monitorare l'attuazione della Convenzione e far progredire la realizzazione universale dei diritti dei bambini, richiama gli stati parti ad istituire, mantenere e rafforzare meccanismi nazionali indipendenti in conformità ai Principi di Parigi³² (par. 10); esorta, inoltre, gli stati parti a integrare la Convenzione e i Protocolli nel processo di 'esame periodico universale' (par. 20).

4.3. Il ruolo del Consiglio nell'elaborazione del III Protocollo opzionale alla Convenzione

Anche nella 11^a sessione ordinaria, come nella precedente, il Consiglio adotta ben tre risoluzioni relative ai minori. Fra queste, ci occuperemo – perché di grande rilievo – della risoluzione 11/1 (UN doc. A/HRC/RES/11/1, *Open-Ended Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child to Provide a Communications Procedure*) adottata il 17 giugno 2009, concernente l'istituzione del Gruppo di lavoro sul Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo per stabilire una procedura di comunicazioni.³³

³² Tali principi sono contenuti nella risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea generale dell'ONU.

³³ Le altre due sono la 11/3 (UN doc. A/HRC/RES/11/3, *Trafficking in Persons, Especially Women and Children*), concernente il traffico di persone, specialmente donne e bambini, e la 11/7 (UN doc. A/HRC/RES/11/7, *Guidelines for the Alternative Care of Children*), concernente le linee guida per l'assistenza alternativa dei bambini. Nella prima, il Consiglio sollecita gli stati ad adottare misure per contrastare quei fattori che incoraggiano la tratta di esseri umani a fini di prostituzione, matrimoni forzati, schiavitù, prelievo di organi (e tutte le altre nuove forme di sfruttamento fornite dall'uso delle nuove tecnologie), anche rafforzando la legislazione vigente o considerando la promulgazione di legislazione anti-traffico e l'adozione di piani d'azione nazionale. Nella seconda, il Consiglio, dando seguito alla già citata risoluzione 10/8, accoglie favorevolmente la redazione delle *Guidelines for the Alternative Care of Children* e decide di sottoporle all'attenzione dell'Assemblea generale al fine della loro adozione. Un'altra interessante risoluzione, adottata però nella 12^a sessione ordinaria, è la 12/6 (UN doc. A/HRC/RES/12/6, *Human Rights of Migrants: Migration and Human Rights of the Child*) del 1° ottobre 2009. In essa il Consiglio invita gli stati a garantire che i bambini migranti, in particolare quelli che non sono accompagnati e che sono vittime di violenza, ricevano particolare assistenza, in conformità agli obblighi internazionali, e che i meccanismi di rimpatrio consentano l'identificazione e la protezione speciale dei bambini, nel rispetto del principio dell'interesse superiore del bambino, favorendo il ricongiungimento familiare (par. 3).

Il Consiglio sottolinea che il meccanismo di controllo delle “comunicazioni individuali” è previsto, in ambito ONU, per una serie di “*core treaties*” sui diritti umani – quali ad esempio il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione contro la tortura e la Convenzione sui disabili – e che tale meccanismo contribuirebbe in modo significativo alla protezione generale dei diritti del bambino. Per questo motivo decide di istituire un Gruppo di lavoro aperto del Consiglio dei diritti umani per studiare la possibilità di elaborare un protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo al fine di stabilire una procedura di comunicazioni complementare alla procedura di presentazione di rapporti ai sensi dell’art. 44 della Convenzione (par. 1); decide, inoltre, che tale Gruppo di lavoro deve tenere la sua 1^a sessione (di 5 giorni) a Ginevra entro la fine del 2009 (par. 2);³⁴ decide, ancora, di invitare un rappresentante del Comitato sui diritti del fanciullo a partecipare alla sessione del Gruppo di lavoro in qualità di specialista e, quando sarà opportuno, altri esperti competenti, che potranno presentare le proprie idee al Gruppo di lavoro (par. 3); chiede, infine, al Gruppo di lavoro di presentare al Consiglio un rapporto sui progressi compiuti, che sarebbe stato esaminato nel corso della 13^a sessione ordinaria (par. 4).³⁵ In tale sessione, dunque, il Consiglio adotta la risoluzione 13/3,³⁶ la quale costituisce una tappa rilevante del percorso che ha portato, il 17 giugno 2011, all’approvazione, da parte dello stesso Consiglio, del III Protocollo opzionale alla Convenzione del 1989.³⁷

³⁴ La 1^a sessione del Gruppo di lavoro si è effettivamente svolta a Ginevra dal 14 al 18 dicembre 2009.

³⁵ Tale rapporto, datato 21 gennaio 2010, è stato effettivamente analizzato durante la 13^a sessione (UN Doc. A/HRC/13/43, *Report of the Open-Ended Working Group on the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child*).

³⁶ Cfr. UN Doc. A/HRC/RES/13/3, *Open-Ended Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child to Provide a Communications Procedure*.

³⁷ Altri documenti in tema di diritti dell’infanzia adottati nel corso della 13^a sessione sono: la risoluzione 13/20 del 26 marzo 2010, che riguarda la lotta contro la violenza sessuale nei confronti dei minori (UN Doc. A/HRC/RES/13/20, *Rights of the Child: The Fight against Sexual Violence against Children*); la decisione 13/117 del 26 marzo 2010, relativa al traffico di persone, soprattutto di donne e bambini (UN Doc. A/HRC/DEC/13/117, *Trafficking in Persons, Especially Women and Children*); la risoluzione 14/2 del 17 giugno 2010, che affronta il medesimo tema della decisione, ma esamina in particolare la cooperazione regionale e sub-regionale in materia (UN Doc. A/HRC/RES/14/2, *Trafficking in Persons, Especially Women and Children: Regional and Subregional Cooperation in Promoting a Human Rights-Based Approach to Combating Trafficking in Persons*). Negli anni successivi, poi, il Consiglio ha adottato ulteriori risoluzioni in materia di diritti dell’infanzia, che comprendono una serie di problematiche come, ad esempio, la situazione dei bambini che si trovano in condizioni di estrema

Con la risoluzione 13/3 il Consiglio acquisisce i risultati della 1^a sessione del Gruppo di lavoro (par. 1) e ne estende il mandato fino alla 17^a sessione ordinaria in modo che esso possa portare a termine il proprio compito. Chiede, inoltre, espressamente al presidente del Gruppo (lo slovacco Štefánek Drahoslav) di preparare una proposta per un progetto di protocollo che possa essere utilizzato come base per i prossimi negoziati e che tenga conto delle opinioni espresse e degli stimoli forniti dal Comitato sui diritti del fanciullo (par. 3), di cui decide di invitare un rappresentante a partecipare ai lavori del Gruppo (par. 4). In ottemperanza al par. 2 della risoluzione, il Gruppo di lavoro ha tenuto la sua 2^a sessione dal 6 al 10 dicembre 2010 e dal 10 al 16 febbraio 2011 e il relativo rapporto, datato 25 maggio 2011, è stato analizzato durante la 16^a sessione ordinaria del Consiglio.³⁸

Nel corso della 2^a sessione del Gruppo di lavoro è stata discussa la bozza del protocollo che – conformemente alla richiesta espressa dal Consiglio nella risoluzione 13/3 – era stata presentata nel mese di agosto 2010 dal presidente-relatore Štefánek Drahoslav.³⁹ Questa proposta ha costituito la base per i successivi negoziati. Il Comitato sui diritti del fanciullo, a sua volta, ha elaborato dei commenti (e delle raccomandazioni) alla bozza formulata dal presidente-relatore⁴⁰ e, unendosi alla sollecitazione fornita dal Consiglio nel par. 2 della risoluzione 13/3, ha esortato il Gruppo di lavoro ad adempiere rapidamente al proprio mandato in modo che entro il 2011 il testo finale del Protocollo potesse essere approvato sia dal Consiglio dei diritti umani che dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

povertà e sono costretti a vivere e/o lavorare in strada, il traffico di donne e bambini, il diritto alla registrazione, il diritto alla salute, la mortalità infantile, i matrimoni forzati (si tratta delle risoluzioni 16/12, 17/1, 17/18, 19/9, 19/37, 20/1, 20/4, 22/11, 22/32, 23/5, 24/11 e 24/23).

³⁸ Cfr. UN Doc. A/HRC/17/36, *Report of the Open-Ended Working Group on the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on Its Second Session*.

³⁹ Cfr. UN Doc. A/HRC/WG.7/2/2, *Proposal for a Draft Optional Protocol Prepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-Ended Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child to Provide a Communications Procedure*.

⁴⁰ Cfr. UN Doc. A/HRC/WG.7/2/3, *Comments by the Committee on the Rights of the Child on the Proposal for a Draft Optional Protocol Prepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-Ended Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child to Provide a Communications Procedure*.

L'approvazione del Protocollo da parte del Consiglio è, in effetti, avvenuta il 17 giugno 2011 con la risoluzione 17/18.⁴¹ In tale risoluzione, infatti, il Consiglio adotta il “*Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla procedura di comunicazioni*”, che è annesso alla medesima risoluzione (par. 2), e sollecita l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ad approvare prontamente il Protocollo, raccomandando che esso sia aperto alla firma entro il 2012. Il testo è passato dunque all'esame dell'Assemblea generale che lo ha approvato in data 19 dicembre 2011, con risoluzione 66/138.⁴²

Il Protocollo è stato così aperto alla firma di ogni stato che ha firmato o ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo o uno dei primi due Protocolli ad essa facoltativi (art. 18) ed è entrato in vigore il 14 aprile 2014 (3 mesi dopo il deposito del 10° strumento di ratifica o di adesione, ex art. 19). Alla data del 10 giugno 2019, il Protocollo è stato firmato da 51 stati⁴³ e ratificato da 44.⁴⁴

4.4. I diritti dell'infanzia con particolare riferimento all'implementazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

Le risoluzioni adottate dal Consiglio con riferimento alla tutela dei diritti del fanciullo sono – come già detto – molteplici e comprendono una serie di tematiche specifiche come, ad esempio, la situazione dei bambini che si trovano in condizioni di estrema povertà e sono costretti a vivere e/o lavorare in strada, il traffico e lo sfruttamento sessuale dei bambini, il diritto alla registrazione, il diritto alla salute, la mortalità infantile, i matrimoni forzati.

La risoluzione 34/16, adottata il 24 marzo 2017,⁴⁵ si occupa invece di un tema più generale, ossia quello della protezione dei diritti dell'infanzia in relazione

⁴¹ Cfr. UN Doc. A/HRC/RES/17/18, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure*.

⁴² Cfr. UN Doc. A/RES/66/38, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure*.

⁴³ L'Italia lo ha firmato il 28 febbraio 2012.

⁴⁴ L'autorizzazione alla ratifica è avvenuta in Italia con legge n. 199 del 16 novembre 2015 e lo strumento di ratifica è stato depositato il 4 Febbraio 2016.

⁴⁵ Cfr. UN Doc. A/HRC/RES/34/16, *Rights of the Child: Protection of the Rights of the Child in the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

all'implementazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. A tal proposito è opportuno ricordare che nel settembre 2000 si riunirono a New York i capi di stato e di governo di tutti gli stati membri dell'ONU nel *Millennium Summit*, la più ampia riunione di leader della storia. In tale occasione essi firmarono la *United Nations Millennium Declaration*, affermando così la loro responsabilità non soltanto nei confronti dei rispettivi popoli, ma anche verso l'intero genere umano e definendo una serie di ambiziosi propositi da conseguire entro il 2015 (artt. 19 e ss. della Dichiarazione).

Da tali obiettivi proposti e attraverso successivi incontri diplomatici con la partecipazione delle principali agenzie delle Nazioni Unite, presero corpo gli otto *Millennium Development Goals* (MDGs), ossia otto traguardi misurabili e inequivocabili, che affidavano all'ONU un ruolo centrale nella gestione dei processi della globalizzazione.⁴⁶ Oltre a essere diventati il principale quadro di riferimento per politiche e programmi di cooperazione, gli Obiettivi sono stati il primo tentativo di riassumere in un documento unitario le molteplici componenti dello sviluppo umano, coniugando istruzione e salute, tutela dell'ambiente e parità di genere, trasferimento delle tecnologie e commercio internazionale. Tali Obiettivi, in tutti questi anni, hanno contribuito a tenere alta l'attenzione su temi cruciali e nonostante la drammatica battuta d'arresto negli sforzi per combattere fame e povertà causata dalla crisi economica iniziata nel 2008, essi hanno anche prodotto effetti positivi.

Il termine fissato per il loro raggiungimento è però passato e, per evitare un vuoto di iniziative in questioni così importanti, le Nazioni Unite hanno promosso il processo *Beyond2015*: il segretario generale dell'ONU ha così istituito (nel 2012) la *UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda* e l'*High-Level Panel of Eminent Persons*. Dopo un laborioso processo, nel settembre 2015 gli stati membri delle Nazioni Unite hanno ufficialmente adottato *The 2030 Agenda for Sustainable Development*. La nuova agenda è composta da 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) e 169 *targets*

⁴⁶ Fra tali Obiettivi, ad esempio, figura (al primo posto) quello di “dimezzare, entro l'anno 2015, la percentuale della popolazione mondiale il cui reddito è inferiore a un dollaro al giorno e la percentuale di persone che soffrono la fame e, entro la stessa data, di dimezzare la percentuale di persone che non sono in condizione di raggiungere o non possono permettersi di bere acqua potabile”.

che dovranno essere raggiunti entro il 2030. L'Agenda sostituisce i *Millennium Development Goals* del 2000 e si propone di completarne il lavoro.⁴⁷

Il Consiglio dei diritti umani, nella risoluzione 34/16, riconosce che il raggiungimento di tutti gli obiettivi dell'Agenda 2030 può contribuire all'effettiva realizzazione dei diritti dell'infanzia (10° consid.). Il Consiglio si dichiara profondamente preoccupato da una serie di situazioni che purtroppo sono ancora oggi molto diffuse nel mondo⁴⁸ e per tale motivo – nonché in considerazione del fatto che l'impegno principale assunto dagli stati nell'Agenda 2030 è quello di “non lasciare nessuno dietro”, soprattutto coloro che sono particolarmente vulnerabili – invita gli stati ad adottare tutte le misure necessarie per garantire il godimento da parte dei bambini dei loro diritti umani (senza discriminazioni di alcun tipo), comprese quelle relative al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 (par. 2). Ribadisce, inoltre, che il bambino, per lo sviluppo pieno e armonioso della sua personalità, dovrebbe crescere in un ambiente familiare e che “l'interesse superiore del fanciullo” dovrebbe essere il principio guida per ogni persona che è responsabile della sua educazione e protezione (par. 3).⁴⁹

⁴⁷ Gli SDGs dovrebbero essere anche più efficaci perché mentre i MDGs erano stati imposti dall'alto (da un'intesa raggiunta dal FMI, dall'OCSE, dalla Banca Mondiale e dal segretario generale delle Nazioni Unite), i SDGs sono nati da negoziati portati avanti dagli stessi stati membri, con il contributo della società civile.

⁴⁸ A livello globale, 18.000 bambini muoiono ogni giorno per cause legate alla povertà, un bambino su quattro sotto i 5 anni, su un totale stimato di 159 milioni, ha una crescita ridotta, in particolare nei paesi in via di sviluppo (11° consid.); ogni 5 minuti, un bambino muore a causa di violenze e, a livello globale, nell'ultimo anno, 1 miliardo di bambini tra i 2 e i 17 anni hanno subito violenze fisiche, sessuali, emotive o multiple (14° consid.); oltre 200 milioni di ragazze e donne della presente generazione hanno subito mutilazioni genitali femminili e 3 milioni di ragazze sono a rischio di subire tali mutilazioni ogni anno (15° consid.) 168 milioni di bambini sono sfruttati in varie forme di lavoro minorile, e fra questi 5,5 milioni sono sottoposti a lavoro forzato (16° consid.); in tutto il mondo, quasi 50 milioni di bambini sono emigrati oltre i confini del loro paese o sono stati sfollati con la forza, e di questi circa 10 milioni sono rifugiati (18° consid.).

⁴⁹ Tale principio può essere considerato il più importante fra quelli statuiti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989, essendo il cardine di tale Convenzione e la linea lungo la quale le sue singole norme si snodano. Esso è oggetto di un'esplicita affermazione già nell'art. 3 della Convenzione, sia nel I che nel II comma. Nel I comma si legge che «in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve avere una considerazione preminente»; nel II comma, in un contesto legislativo analogo, la locuzione usata è: «la protezione e le cure necessarie al suo benessere».

La risoluzione 34/16 del Consiglio è una risoluzione lunga e articolata rispetto a quelle solitamente assunte da tale organo. Essa è suddivisa in 5 parti che trattano rispettivamente dei seguenti temi: I. *A Child Rights Based Approach to Implementing the 2030 Agenda*; II. *Promotion and Protection of the Rights of the Child in the 2030 Agenda*; III. *Mainstreaming the Rights of the Child in the Implementation of the Agenda 2030*; IV. *Follow-Up*; V. *Mandate of the Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*.⁵⁰

Con particolare riferimento ai bambini vittime di sfruttamento sessuale, il Consiglio esprime apprezzamento per l'operato dello *Special Rapporteur on the Sale and Sexual Exploitation of Children* e decide di estenderne il mandato per un periodo di ulteriori 3 anni (par. 31). Gli richiede, inoltre, di partecipare ai più importanti forum e ai maggiori eventi relativi all'Agenda 2030 e di intraprendere, in cooperazione con le pertinenti procedure speciali e gli attori del sistema delle Nazioni Unite, ricerche tematiche sull'attuazione effettiva dei *Goals* 16, 8 e 5, con particolare attenzione ai *targets* 16.2, 8.7 e 5.3, conformemente al suo mandato (par. 32).⁵¹ Relativamente al *follow-up* della risoluzione in esame, il Consiglio decide di continuare a tenere nella dovuta considerazione la questione dei diritti dell'infanzia conformemente al suo programma di lavoro e alle sue risoluzioni 7/29 del 28 marzo 2008 e 19/37 del 23 marzo 2012;

⁵⁰ Il Consiglio, nella I parte della risoluzione, richiama l'attenzione degli stati soprattutto sull'importanza di promuovere e adottare un approccio basato sui diritti del fanciullo nell'implementazione dell'Agenda 2030. A tal proposito, sottolinea la rilevanza di tali diritti come parte integrante delle strategie per lo sviluppo sostenibile (par. 7) e invita di conseguenza gli stati «to promote, protect, respect and fulfil the rights of the child and to mainstream them into all legislation, policies, programmes and budgets, as appropriate, aimed at implementing the 2030 Agenda» (par. 4). Nella II parte li sollecita a prendere tutte le misure necessarie per realizzare pienamente gli obiettivi dell'Agenda al fine di contribuire alla realizzazione dei diritti dell'infanzia, attraverso, inter alia: «(a) Eradicating extreme poverty and reducing the number of children living in poverty [...]; (b) Sustaining efforts to ensure that the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health is promoted and protected, including by attaining all goals and targets related to Goal 3; (c) Continuing to take measures to ensure that all girls and boys [...] complete free, equitable and quality primary and secondary education [...]; (d) Protecting children from all forms of discrimination and eliminating all forms of violence against children in all settings [...]; (e) Achieving gender equality and the empowerment of all young women and girls by ending all forms of discrimination and violence against them in the public and private spheres [...], including by attaining all Goals and targets related to Goal 5» (par. 22).

⁵¹ Tali *targets* sono relativi a: violenze nei confronti dei bambini (16.2); lavoro minorile e fenomeno dei bambini-soldato (8.7); matrimoni forzati e mutilazioni genitali femminili (5.3).

stabilisce di focalizzare il *full-day meeting* del 2018 sul tema “*Protecting the Rights of the Child in Humanitarian Situations*”⁵² e chiede all’Alto commissario delle Nazioni Unite di preparare un rapporto su tale focus e di presentarlo alla 37^a sessione del Consiglio (par. 29).⁵³

4.5. Diritto alla registrazione

Sempre nella sessione 34, il Consiglio dei diritti umani adotta la risoluzione 15, datata 24 marzo 2017.⁵⁴ Essa è intitolata *Birth Registration and the Right of Everyone to Recognition Everywhere as a Person before the Law*. Se il principio che ispira l’intera Convenzione del 1989 sui diritti dell’infanzia è quello, già sopra citato, dell’interesse superiore del fanciullo, il diritto che potremmo definire il ‘prerequisito’ essenziale per il godimento di tutti gli altri è proprio quello alla registrazione.⁵⁵

Previsto dall’art. 7 della Convenzione,⁵⁶ tale diritto sancisce l’obbligo per gli stati parti di sottoporre, immediatamente dopo la nascita, qualsiasi bambino a registrazione.⁵⁷ La particolare pregnanza di tale diritto e del connesso diritto al nome scaturisce,

⁵² Cfr. Annual full-day meeting on the rights of the child “Protecting the Rights of the Child in Humanitarian Situations”: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22754&LangID=E> sul tema v. (consultato in data 10 giugno 2019)

⁵³ Sul seguito di tale richiesta v. UN doc A/HRC/37/33, *Protecting the Rights of the Child in Humanitarian Situations. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (November 21, 2017). In argomento v. anche la risoluzione 37/20, adottata il 6 aprile 2018 (UN doc A/HRC/RES/37/20, *Rights of the Child: Protection of the Rights of the Child in Humanitarian Situations*).

⁵⁴ Cfr. UN doc A/HRC/RES/34/15, *Birth Registration and the Right of Everyone to Recognition Everywhere as a Person before the Law*.

⁵⁵ Cfr. M. ORLANDI, *Il diritto del minore alla registrazione*, in A. BEGHÈ LORETI, a cura di, *La tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, Padova, CEDAM, 1997, p. 99 ss.

⁵⁶ Si tratta di garanzie che non costituiscono una novità, in quanto trovano enunciazione in molti altri documenti, sia nazionali che internazionali, sia relativi specificamente ai diritti del minore che ai diritti dell’uomo in generale: la *Dichiarazione universale* del 1948 (art. 15); la *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* del 1959 (princ. 3); il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966 (art. 24); la *Convenzione americana sui diritti umani* del 1969 (art. 20).

⁵⁷ L’art. 7 sancisce anche che il fanciullo ha diritto, «nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi». Lo stato, inoltre, secondo la previsione dell’art. 8 della Convenzione, deve proteggere (par. 1) e, all’occorrenza, ristabilire (par. 2) gli elementi costitutivi dell’identità di un fanciullo, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari. Esso, dunque, è obbligato a non alterare gli elementi costitutivi dell’identità di un fanciullo, ad esempio interrompendo i legami familiari di appartenenza.

dunque, dal fatto che essi sono la condizione fondamentale per l'acquisizione della cittadinanza, ma anche di tutta una serie di diritti sia attuali (come quelli sociali) che potenziali (come quelli politici). Inoltre, la loro effettiva attuazione è indispensabile per eliminare quella "invisibilità", che favorisce qualsiasi forma di sfruttamento. È opportuno sottolineare che il diritto alla registrazione non è un diritto universalmente acquisito perché, ancora oggi, esistono molti paesi in cui la registrazione anagrafica comporta costi eccessivi per le classi più povere (come, ad esempio, in America Latina), oppure che sono del tutto privi di sistemi di registrazione (come, ad esempio, in Africa).

Nella risoluzione 34/15 il Consiglio, dopo aver ricordato che gli stati sono obbligati a registrare tutti i bambini, senza discriminazioni di alcun tipo, subito dopo la nascita e che tale obbligo è strettamente legato alla realizzazione di tutti gli altri diritti umani (2° consid.), sottolinea l'importanza di un approccio basato sui diritti umani nel processo di registrazione delle nascite, che deve essere basato sugli obblighi internazionali in materia. Ricorda le più rilevanti risoluzioni adottate sia dall'Assemblea generale (71/177 del 19 dicembre 2016) che dallo stesso Consiglio (28/13 del 23 marzo 2015) che prevedono tale obbligo (7° consid.) ed esprime la propria preoccupazione per il fatto che le persone non registrate possano avere difficoltà di accesso al godimento di una serie di diritti, compresi quelli al nome e ad acquisire una nazionalità, quelli relativi alla salute, all'istruzione, al benessere sociale, al lavoro e alla partecipazione politica; tali persone, inoltre, sono più vulnerabili all'emarginazione, all'esclusione, alla discriminazione, alla violenza, allo sfruttamento e all'abuso, anche nelle forme più gravi quali il lavoro minorile, la tratta di esseri umani, i matrimoni precoci e forzati e il reclutamento quali soldati (10° consid.).

Nella risoluzione in esame il Consiglio manifesta profonda preoccupazione anche perché, nonostante gli sforzi internazionali in atto per aumentare il tasso globale di registrazione delle nascite, secondo studi dell'UNICEF (come risulta nel rapporto dell'Alto commissario per i diritti umani, UN doc. A/HRC/33/22) quasi un quarto delle nascite della popolazione mondiale dei bambini che hanno al di sotto dei 5 anni non sono mai state registrate (par. 1). Per questo motivo, invita gli stati a garantire la

registrazione gratuita delle nascite (così come la registrazione tardiva gratuita o comunque a basso costo), mediante procedure di registrazione universali, accessibili, semplici, rapide ed efficaci, senza discriminazioni di alcun tipo (par. 9). Li sollecita, inoltre, a considerare lo sviluppo di sistemi completi di registrazione civile, nonché la conservazione e la sicurezza di tali registri, attraverso una formazione adeguata dei funzionari addetti e lo stanziamento delle necessarie risorse tecniche e finanziarie (par. 5); ad adottare tutte le misure appropriate per archiviare e proteggere in modo permanente i registri di nascita e per prevenire la perdita o la distruzione dei documenti, anche in caso di situazioni di emergenza o di conflitto armato (par. 6); a valutare il potenziale rischio di discriminazioni derivanti da informazioni incluse in un certificato di nascita, in particolare dai dettagli riguardanti l'etnia e la religione (par. 7).

Il Consiglio, infine, chiede all'Alto commissario per i diritti umani di preparare (e presentare alla 39^a sessione del Consiglio), in consultazione con gli stati, con le agenzie delle Nazioni Unite, con la società civile e con qualsiasi altra parte interessata, una relazione sulle “*best practices*” per garantire l'accesso universale alla registrazione delle nascite, in particolare per i bambini più vulnerabili, emarginati e che vivono in situazioni di conflitto, povertà, emergenza, compresi i bambini appartenenti a minoranze, quelli con disabilità, i figli dei migranti, dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli apolidi (par. 19).⁵⁸

4.6. *Matrimoni precoci e forzati*

La risoluzione 35/16, *Child, Early and Forced Marriage in Humanitarian Settings*, adottata dal Consiglio dei diritti umani il 22 giugno 2017,⁵⁹ costituisce un rilevante tassello del complesso mosaico concernente la lotta della comunità internazionale contro il diffuso fenomeno dei matrimoni precoci e forzati, riconosciuti nel preambolo come una «*harmful practice that violates, abuses and impairs human rights*» (11°

⁵⁸ Sul seguito di tale richiesta v. UN doc A/HRC/39/30, *Best Practices and Specific Measures to Ensure Access to Birth Registration, Particularly for Those Children Most at Risks - Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (August 10, 2018).

⁵⁹ Cfr. UN Doc A/HRC/RES/35/16, *Child, Early and Forced Marriage in Humanitarian Settings*.

consid.); è una risoluzione che, come altre precedenti sul medesimo tema, si inserisce nel progetto di sviluppo individuato dai nuovi *Sustainable Development Goals*, in particolare dall'obiettivo 5, «*achieve gender equality and empower all women and girls*», e dal target 5.3 , «*eliminate all harmful practices, such as child, early and forced marriage and female genital mutilation*».

La comunità internazionale è dunque ormai pienamente consapevole della necessità di intervenire in maniera più efficace per contrastare un fenomeno che continua ad avere una portata rilevante. Secondo i dati presentati da UNICEF e Save the Children l'11 ottobre 2016, in occasione della “Giornata mondiale delle bambine e delle ragazze”, 700 milioni di bambine e ragazze nel mondo sono state obbligate a sposarsi prima dei 18 anni (tra loro, 250 milioni addirittura prima dei 15 anni) e ogni 7 secondi si sposa una bambina con meno di 15 anni. Secondo un'altra ricerca, questa volta italiana,⁶⁰ sono circa 60 milioni i matrimoni forzati ogni anno, 146 i paesi dove le ragazze possono sposarsi al di sotto dei 18 anni e 52 quelli in cui il matrimonio è consentito prima di compiere i 15 anni; ma anche dove la legge lo impedisce, si verificano casi limite di matrimoni combinati con bambine di 8 o 10 anni. Le minori di 15 anni che partoriscono sono ogni anno 2 milioni su un totale di 7,3 milioni di madri adolescenti; se la tendenza attuale si confermerà, il numero di nascite da ragazze con meno di 15 anni potrebbe salire a 3 milioni l'anno nel 2030.

È questo un fenomeno che riguarda soprattutto i paesi più poveri, ma ormai anche i paesi industrializzati, in conseguenza delle migrazioni: dunque, pur essendovi la tendenza a identificare la presenza di tale fenomeno in specifiche aree del mondo, quali Medio Oriente, Europa dell'Est, Africa e Asia, in realtà esso ha rivelato in più occasioni una natura globale. Benché il matrimonio precoce e forzato coinvolga anche bambini e ragazzi, il numero delle bambine e delle ragazze risulta decisamente superiore e, soprattutto, il fenomeno le colpisce con maggiore intensità in quanto frutto di discriminazione. Una delle principali cause di tali matrimoni è la povertà. In alcuni

⁶⁰ Promossa dal Gruppo parlamentare “Salute globale e diritti delle donne” e da AIDOS, Associazione italiana donne per lo sviluppo.

paesi il matrimonio precoce è visto come una strategia di sopravvivenza economica per le famiglie in condizioni di estrema povertà e a volte può celare una condizione di effettivo sfruttamento sessuale. Ovviamente anche il contesto socioculturale gioca un ruolo preponderante. Le situazioni di conflitto bellico e post-bellico contribuiscono poi a incrementare il numero dei matrimoni forzati: le ragazze vengono reclutate o rapite dai gruppi armati e obbligate a sposarsi con i capi militari.⁶¹ Un ulteriore fattore di tali matrimoni può essere individuato nella mancanza o nell'inadeguatezza delle leggi di contrasto al fenomeno.

Il Consiglio dei diritti umani, nella risoluzione 35/16, dopo aver richiamato le sue risoluzioni 24/23 del 27 settembre 2013 e 29/8 del 2 luglio 2015, nonché le risoluzioni dell'Assemblea generale 69/156 del 18 dicembre 2014 e 71/175 del 19 dicembre 2016 (2° consid.), accoglie con favore l'adozione della già citata Agenda 2030, in particolare del *target* 5.3 (6° consid.) e la presentazione del rapporto A/71/253 del segretario generale delle Nazioni Unite sul tema dei matrimoni precoci e forzati (9° consid.).

Ricordando, come già accennato in premessa, che tale tipologia di matrimonio «is a harmful practice that violates, abuses and impairs human rights and is linked to and perpetuates other harmful practices, including female genital mutilation, and human rights violations, and that such violations have a disproportionately negative impact on women and girls» (11° consid.) e che esso incide su ogni aspetto della vita della vittima (istruzione, formazione, salute fisica e mentale, attività lavorativa, partecipazione alla vita sociale, ecc.), il Consiglio invita gli stati, con la partecipazione delle parti interessate, a sviluppare e attuare risposte globali, esaustive e coordinate, per prevenire e contrastare il matrimonio precoce e forzato, nel rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani (par. 2).

Li esorta, inoltre, a rimuovere qualsiasi disposizione che possa consentire, giustificare o condurre a matrimoni precoci o forzati di minori, comprese le disposizioni che consentano agli autori di stupri, abusi sessuali, sfruttamento sessuale, rapimento,

⁶¹ Ci permettiamo di rinviare a G. GIOFFREDI, *La condizione internazionale del minore nei conflitti armati*, Milano, Giuffrè, 2006.

traffico di persone o schiavitù di sfuggire ai procedimenti penali sposando la loro vittima (par. 4). Li invita, infine, a promuovere il dialogo attivo con i minori che sono potenziali vittime di tale abuso, in particolare con le bambine, su ogni questione che li riguarda, con l'obiettivo di sensibilizzarli sui loro diritti (par. 10). Il Consiglio si rivolge poi all'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani chiedendogli di creare un portale web per raccogliere e organizzare le informazioni relative ai matrimoni precoci e forzati di bambini, invitandolo inoltre ad elaborare un rapporto scritto sull'argomento da presentare alla 41^a sessione del Consiglio (par. 19);⁶² decide, infine, di continuare a prendere in considerazione la questione del rafforzamento degli sforzi per prevenire ed eliminare tale fenomeno (par. 20).

4.7. Minori migranti non accompagnati

Quello dei “minori stranieri non accompagnati” (spesso indicati, in Italia, con l'acronimo MISNA) costituisce un fenomeno di estrema attualità e rilevanza, tanto che la “Giornata mondiale del migrante e del rifugiato” del 2017 è stata dedicata proprio a loro, ossia ai “Migranti minorenni, vulnerabili e senza voce” (come recita il titolo dell'iniziativa). La generale definizione di MISNA è di derivazione comunitaria (art. 2 della direttiva europea 2001/55) ed indica «i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai 18 anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli stati membri».

Nel contesto nazionale italiano il legislatore aveva già precedentemente fornito la seguente accurata definizione: «Quel minore non avente cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione europea e che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano» (D.P.C.M.

⁶² La 41^a sessione ordinaria del Consiglio si terrà dal 24 giugno al 12 luglio 2019.

1999, n. 535, *Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri*). A livello globale, ovviamente va eliminato qualsiasi riferimento agli “stati membri” o alla “Unione Europea”, rilevando esclusivamente il fatto che il bambino o l’adolescente sia “migrante” e sia “non accompagnato”, secondo la classica definizione utilizzata nei documenti redatti in ambito ONU: “*Unaccompanied Migrant Children and Adolescent*”.

A tal proposito è utile ricordare le esplicitazioni fornite dal Comitato sui diritti del fanciullo, nel *General Comment* n. 6 (2005), intitolato “*Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*”: «7. Unaccompanied children (also called unaccompanied minors) are children, as defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents and other relatives and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so; 8. Separated children are children, as defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents, or from their previous legal or customary primary care-giver, but not necessarily from other relatives. These may, therefore, include children accompanied by other adult family members; 9. A “child as defined in article 1 of the Convention”, means “every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier.” This means that any instruments governing children in the territory of the State, cannot define a child in any way that deviates from the norms determining the age of majority in that State; 11. Country of origin is the country of nationality, or, in the case of a stateless child, the country of habitual residence».

Tale fenomeno è in costante aumento. Nel corso degli ultimi anni, infatti, la configurazione dei flussi migratori in generale è andata profondamente modificandosi a causa della presenza costante di minori stranieri migranti, molti dei quali – appunto – non accompagnati. Ciò ha finito dunque con il rappresentare un fenomeno specifico all’interno del fenomeno migratorio.⁶³ Facendo riferimento al contesto nazionale,

⁶³ Per approfondimenti v. M. CASTELLANETA, *Art. 19 - Apolidi, rifugiati e persone con più cittadinanze*, in F. PREITE (diretto da), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, vol. 1, Diritto internazionale privato, Torino, UTET, 2011, p. 653 ss.; G. CELLAMARE, *Espulsione di minori stranieri non accompagnati e Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in «Studi sull’integrazione europea», 2009, p. 181 ss.; G.

secondo i dati dell'UNHCR (riportati nel "rapporto sperduti", di maggio 2017, redatto dall'UNICEF in collaborazione col CNR-IRPPS), su oltre 180.000 persone sbarcate in Italia nell'anno precedente più di 28.000 sono minorenni; tra questi il 92 per cento (25.846) non sono accompagnati.⁶⁴ A livello europeo⁶⁵ e soprattutto globale, poi, i numeri concernenti i MISNA sono enormi, allarmanti e difficilmente quantificabili.

Nella risoluzione 36/5, adottata in data 28 settembre 2017,⁶⁶ il Consiglio dopo aver richiamato i più rilevanti strumenti internazionali in materia (comprese le risoluzioni dell'Assemblea generale e dello stesso Consiglio), nonché i rapporti dello *Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants*, in particolare quelli relativi ai diritti dei minori migranti non accompagnati, si dichiara profondamente preoccupato dal numero crescente di tali minori, che sono particolarmente vulnerabili quando tentano di attraversare i confini dei loro paesi su pericolose rotte migratorie (15° consid.): questi bambini possono essere esposti a gravi violazioni dei diritti umani che possono minacciare il loro benessere fisico, emotivo e psicologico, potendo subire ad opera di organizzazioni e gruppi criminali transnazionali abusi e sfruttamento sessuali, tratta,

NESI, a cura di, *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Atti del XXII Convegno SIDI, Trento, Editoriale Scientifica, 2018; C. PANELLA, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di immigrazione a confronto: un contrasto insanabile?*, in «Ordine internazionale e diritti umani», 3, 2018, pp. 276 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI - P. PUSTORINO - A. VIVIANI, a cura di, *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; T. SCOVAZZI, *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Torino, Giappichelli, 2016.

⁶⁴ Per alcuni dati più recenti è possibile consultare il "Report mensile dei minori stranieri non accompagnati in Italia", pubblicato dal ministero del Lavoro e delle politiche sociali (Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione). Il più recente di tali rapporti è di aprile 2019 (v. sito web <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>, consultato in data 10 giugno 2019). Sempre a proposito dell'Italia è opportuno ricordare che il 6 maggio 2017 è entrata in vigore la legge 7 aprile 2017, n. 47 (approvata dalla Camera con 375 voti favorevoli, 13 contrari e 41 astenuti) recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

⁶⁵ Andando al più ampio contesto europeo, stando ai dati di *Missing Children Europe*, network europeo a tutela dei bambini scomparsi e vittime di sfruttamento (di cui fa parte Telefono Azzurro), solo nel 2015 sono arrivati in Europa circa 90.000 minori non accompagnati e ogni due minuti viene segnalato un caso di sparizione; nello stesso anno, secondo l'EUROPOL, circa 10 mila sono scomparsi dopo poche ore dalla registrazione, e solo una minima parte è stata in seguito ritrovata.

⁶⁶ Cfr. UN Doc A/HRC/RES/36/5, *Unaccompanied Migrant Children and Adolescent and Human Rights*.

violenza, lavoro forzato, ed altre gravi violazioni dei loro più elementari diritti fondamentali (16° consid.).

Il Consiglio invita gli stati a garantire cure e servizi adeguati, integrati e attenti alle questioni di genere per tutti i minori migranti non accompagnati e separati, fin dal momento del loro arrivo o transito, per proteggerli da ogni forma di abuso, negligenza, sfruttamento e violenza e li esorta a provvedere alla loro salute, educazione e sviluppo in modo adeguato all'età e al genere, cercando di garantire un *continuum* di protezione lungo tutto il ciclo migratorio (par. 3).

Invita, inoltre, gli stati a promuovere e proteggere efficacemente i diritti umani e le libertà fondamentali di tutti i migranti, in particolare dei bambini e degli adolescenti non accompagnati, a prescindere dal loro *status* migratorio, e ad affrontare il fenomeno delle migrazioni attraverso la cooperazione internazionale, regionale o bilaterale e con un approccio globale ed equilibrato, riconoscendo i ruoli e le responsabilità dei paesi di origine, di transito e di destinazione (par. 4). Li incoraggia a prevenire la separazione dei bambini e degli adolescenti migranti dalle loro famiglie e a dare priorità al ricongiungimento familiare, tranne quando questo sia in contrasto con il superiore interesse del minore, tenendo pienamente conto del suo diritto di esprimere liberamente le proprie opinioni in merito a qualsiasi questione che lo riguardi (par. 5).

Nella parte finale della risoluzione il Consiglio richiede all'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, nell'ambito dei preparativi per la realizzazione del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* e in conformità alle risoluzioni 71/1 e 71/280 dell'Assemblea generale del 6 aprile 2017, di coordinarsi con gli stati e con lo *Special Representative of the SG for International Migration* per contribuire a identificare, attraverso un approccio basato sui diritti umani, misure concrete e migliori pratiche per migliorare la condizione dei minori migranti non accompagnati (par. 11); invita, infine, le "procedure speciali" del Consiglio, conformemente ai rispettivi mandati, a continuare a tenere in debita considerazione la

situazione di questi minori e l'impatto di tale fenomeno sul pieno godimento dei loro diritti umani (par. 12).⁶⁷

5. Considerazioni conclusive

Con riferimento al ruolo del Consiglio in merito alla tutela internazionale dei diritti del fanciullo è opportuno ricordare che tra gli organismi delle Nazioni Unite competenti in tema di tali diritti rilievo particolare assumono due “procedure speciali”,⁶⁸ ossia lo *Special Rapporteur on the Sale and Sexual Exploitation of Children* e lo *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially Women and Children*. Il primo fu istituito originariamente con risoluzione 1990/68 del 7 marzo 1990 (UN doc. E/CN.4/RES/1990/68) dell'allora Commissione sui diritti umani e poi confermato dal Consiglio dei diritti umani con risoluzione 7/13 del 27 marzo 2008 (UN doc. A/HRC/RES/7/13);⁶⁹ il secondo fu istituito originariamente con risoluzione 2004/10 del 19 aprile 2004 (UN doc. E/CN.4/RES/2004/10), confermato dal Consiglio (UN doc. A/HRC/RES/8/12) e da ultimo, con risoluzione 35/5 del 22 giugno 2017 (UN doc. A/HRC/RES/35/5), ne è stato esteso il mandato per un periodo di ulteriori 3 anni (attualmente l'incarico è ricoperto dall'italiana M.G. Giammarinaro).

Le “procedure speciali” sono specifici meccanismi di controllo (di natura politica) che sono istituiti – in seno al Consiglio – per esaminare situazioni di un determinato paese oppure tematiche di peculiare rilievo relative ai diritti umani. Introdotte, dall'allora Commissione, circa 40 anni fa, possono essere dunque basate su mandati

⁶⁷ Ulteriori e più recenti risoluzioni adottate dal Consiglio in tema di diritti dell'infanzia sono la già citata risoluzione 37/20 (*Rights of the Child: Protection of the Rights of the Child in Humanitarian Situations*) e, da ultimo, le risoluzioni 40/14 e 40/15, adottate entrambe in data 22 marzo 2019 e concernenti rispettivamente “*Rights of the Child: Empowering Children with Disabilities for the Enjoyment of their Human Rights, Including through Inclusive Education*” e “*Thirtieth Anniversary of the Convention on the Rights of the Child*”.

⁶⁸ Per approfondimenti sulle “procedure speciali”, v. J. GUTTER, J., *Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead*, in «Human Rights Law Review», 7, 2007 p. 93 ss.

⁶⁹ L'attuale Relatore, dal 2014, è l'olandese Maud de Boer-Buquicchio. L'ultima risoluzione che estende, per un periodo di ulteriori 3 anni, il mandato del relatore speciale è la risoluzione 34/16 del 24 marzo 2017 (UN doc. A/HRC/RES/34/16).

“tematici” oppure “geografici” e sono caratterizzate dalla creazione di organismi *ad hoc* (individuali o collegiali): *Special Rapporteur, Independent Expert, Working Group*.

Lo *Special Rapporteur* è nominato dal Consiglio dei diritti umani sulla base di specifici criteri ed agisce a titolo individuale. Al relatore è attribuito lo *status* di “esperto in missione” e, pertanto, ad esso si applicano le norme della Convenzione generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946. Le funzioni attribuite a ciascun titolare del mandato sono contenute nelle stesse risoluzioni istitutive (successive risoluzioni poi ne hanno ampliato le competenze). Lo *Special Rapporteur on the Sale and Sexual Exploitation of Children* ha il compito di analizzare le cause profonde della vendita e dello sfruttamento sessuale dei bambini, identificare le nuove forme del fenomeno, diffondere buone pratiche per combatterlo, promuovere misure per prevenirlo e formulare raccomandazioni per la riabilitazione dei bambini vittime di vendita e sfruttamento sessuale.⁷⁰ Tale relatore speciale – l’unico con un’attenzione esclusiva per l’infanzia – svolge quattro attività principali: effettuare visite nei paesi, inviare denunce individuali, scrivere rapporti tematici e condurre campagne di sensibilizzazione per promuovere e proteggere i diritti dei bambini.

Lo *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, nello svolgimento del suo mandato: a) Takes action on violations committed against trafficked persons and on situations in which there has been a failure to protect their human rights; b) Undertakes country visits in order to study the situation in situ and formulate recommendations to prevent and/or combat trafficking, and protect the human rights of victims of trafficking in specific countries and/or regions; c) Submits annual reports to the UN Human Rights Council and the General Assembly.⁷¹

I mandati dei relatori, dunque, sono molto ampi e nonostante i loro interventi non abbiano natura giuridica vincolante è possibile affermare che il loro ruolo sia comunque

⁷⁰ Per approfondimenti v. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx> (consultato il 10 giugno 2019).

⁷¹ In argomento v. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx> (consultato il 10 giugno 2019).

importante nel sistema ONU di tutela dei diritti dell'infanzia.⁷² I relatori, infatti, procedono ad un monitoraggio costante del rispetto e del godimento dei diritti rientranti nei loro compiti; possono effettuare, per adempiere al proprio mandato, visite periodiche *in loco* (se lo stato ricevente ha acconsentito alla procedura della cosiddetta *standing invitation* nei riguardi delle Procedure speciali tematiche); partecipano, inoltre, in qualità di conferenzieri, a numerosi incontri e dibattiti promossi negli stati membri, sul tema oggetto dei relativi incarichi; sono tenuti, infine, a presentare annualmente un rapporto sulla propria attività sia all'Assemblea generale che al Consiglio dei diritti umani, dedicando in esso specifica attenzione a tematiche particolari che ritengano di peculiare rilievo (e ciò dunque contribuisce a tenere alta l'attenzione anche da parte della società civile e dell'opinione pubblica mondiale sui temi di cui si occupano).⁷³

Un altro aspetto da considerare, su cui già prima ci siamo soffermati e su cui ora torniamo, è che lo sviluppo più recente della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 è costituito dal suo III Protocollo opzionale, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 66/138 del 19 dicembre 2011, titolata *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure*. Ma un ruolo fondamentale per l'elaborazione di tale Protocollo è stato ricoperto proprio dal Consiglio dei diritti umani.

⁷² Sulle "procedure speciali" vedi, fra gli altri, M. BOVA, *Il Consiglio dei diritti umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici e istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 140 e ss., e A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 80 e ss.

⁷³ Gli ultimi rapporti presentati (2018), all'Assemblea e al Consiglio, dallo *Special Rapporteur on the Sale and Sexual Exploitation of Children* sono rispettivamente: UN doc A/73/174 *Combating and Preventing the Sale and Sexual Exploitation of Children through the Implementation of the SDGs* e UN doc A/HRC/37/60 *Thematic Report on Surrogacy*. Gli ultimi rapporti presentati dallo *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially Women and Children* sono invece: UN doc A/73/171 *Gender Dimension of Trafficking in Persons in Conflict and Post-Conflict Settings as It Relates to the Women and Peace and Security Agenda of the Security Council* e UN doc A/HRC/38/45 *Early Identification, Referral and Protection of Victims or Potential Victims of Trafficking in Persons in Mixed Migration Movements*.

Tale documento rappresenta una tappa molto importante nel processo di evoluzione dei diritti dell'infanzia, perché esso consente a individui e gruppi di individui – che lamentino di essere stati vittime della violazione di uno qualsiasi dei diritti previsti nella Convenzione o nei Protocolli facoltativi del 2000 (riguardanti rispettivamente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pedopornografia) – di presentare comunicazioni al Comitato sui diritti del fanciullo.

La procedura prevede che ricevuta la comunicazione, il Comitato informa lo stato parte interessato il più presto possibile (art. 8, par. 1); questo deve inviare al Comitato, al massimo entro 6 mesi, spiegazioni scritte dando chiarimenti sulla questione o indicando i rimedi adottati (art. 8, par. 2). Il Comitato mette a disposizione i suoi buoni uffici al fine di raggiungere una soluzione amichevole della questione sulla base del rispetto degli obblighi sanciti nella Convenzione (art. 9).

Il Protocollo prevede anche la possibilità di reclami interstatali (art. 12). È necessaria, a tal fine, una dichiarazione che deve essere resa dagli stati in conformità al par. 1 dell'art. 12.

È inoltre prevista (sez. III) una procedura d'inchiesta per violazioni gravi e sistematiche: qualora il Comitato riceva informazioni attendibili indicanti gravi o sistematiche violazioni, da parte di uno stato membro, dei diritti enunciati nella Convenzione o nei Protocolli, il Comitato invita lo stato a collaborare nell'esame delle informazioni e, a tal fine, a presentare osservazioni senza ritardo (art. 13, par. 1). Il Comitato può designare uno o più dei suoi membri per condurre un'inchiesta e per riferire urgentemente al Comitato. Ove ciò sia giustificato, e con il consenso dello stato parte, l'inchiesta può anche includere una visita del suo territorio (art. 13, par. 2). Tale inchiesta deve essere condotta confidenzialmente e la cooperazione dello stato deve essere ricercata in tutte le fasi del procedimento (art. 13, par. 3). Dopo aver esaminato i risultati di tale inchiesta, il Comitato li trasmette senza indugio allo stato interessato, con le eventuali osservazioni e raccomandazioni (art. 13, par. 4). Lo stato, nel più breve tempo possibile, deve a sua volta presentare le proprie osservazioni (art. 13, par. 5).

Dopo che tali procedure sono state completate, il Comitato può, previa consultazione con lo stato interessato, decidere di inserire i risultati dell'inchiesta nella relazione (all'Assemblea generale) di cui all'art. 16 del Protocollo (art. 13, par. 6).

L'entrata in vigore del Protocollo – avvenuta, lo ricordiamo, il 14 aprile 2014 (ad oggi però le ratifiche sono ancora poche essendo soltanto 44, su 196 stati membri della Convenzione) – ha consentito così di colmare una lacuna in un settore specifico della tutela internazionale dei diritti dell'uomo. L'entrata in vigore del Protocollo, infatti, permette al Comitato sui diritti del fanciullo di ricevere e considerare comunicazioni presentate da individui (o gruppi di individui) che lamentino di essere stati vittime della violazione di uno qualsiasi dei diritti previsti nella Convenzione o nei Protocolli facoltativi.

Ciò è di estrema importanza in quanto la previsione di un meccanismo di garanzia riveste spesso un ruolo prioritario nell'effettivo rispetto dei diritti umani.⁷⁴ Del resto, non è possibile ignorare che nonostante il “catalogo” dei diritti del fanciullo sia stato notevolmente ampliato negli ultimi anni, esso conviva con la concreta negazione di tali diritti a causa dei molteplici e radicati fenomeni di sfruttamento e di violenza a danno dell'infanzia in molti paesi del mondo.⁷⁵ È opportuno affermare che la disciplina riguardante la tutela dei diritti dei minori non è insoddisfacente e che le cause dell'inadeguatezza dell'azione della comunità internazionale nella lotta alle diverse forme di sfruttamento dell'infanzia non siano addebitabili tanto alla carenza di normativa, quanto piuttosto alla mancata applicazione della stessa. Per questo motivo – come efficacemente affermato da V. Starace – «l'obiettivo di un'efficace protezione dei diritti dell'uomo si persegue non soltanto e forse non tanto allungando negli atti internazionali cataloghi già fitti di diritti umani da riconoscere, quanto piuttosto curando di rafforzare l'efficacia dei meccanismi internazionali di controllo

⁷⁴ Cfr. A. BULTRINI, *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo in Europa*, Torino, Giappichelli, 2004; F. FRANCONI - M. GESTRI - N. RONZITTI - T. SCOVAZZI, a cura di, *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁷⁵ Si pensi al permanere del fenomeno dell'utilizzo dei bambini nei conflitti armati, ma anche al lavoro minorile ed alla prostituzione infantile.

sull'effettiva osservanza dei diritti che gli Stati si sono impegnati a riconoscere». ⁷⁶
Dunque, il III Protocollo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia – nella cui elaborazione un ruolo fondamentale è stato svolto proprio dal Consiglio dei diritti umani – potrà costituire davvero un progresso di enorme importanza nel rafforzamento della tutela internazionale dei diritti del minore.

⁷⁶ V. STARACE, *Il perfezionamento del sistema di garanzia istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo a seguito della riforma introdotta con il Protocollo n. 11*, in L. LIPPOLIS, a cura di, *La Dichiarazione universale*, cit., p. 148.